

# DICTAMEN 1

# 2022

**SOBRE  
PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA  
ORDENANZA FISCAL REGULADORA  
DEL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO  
DE VALOR DE LOS TERRENOS DE  
NATURALEZA URBANA**

*Sesión extraordinaria del Pleno de 13 de enero de 2022*

*Consejo Económico y Social de Sevilla*  
**cess**

NO SDO  
AYUNTAMIENTO DE SEVILLA

## **Sumario**

<b>I.</b>	<b>Antecedentes .....</b>	<b>3</b>
<b>II.</b>	<b>Contenido .....</b>	<b>4</b>
<b>III.</b>	<b>Valoraciones .....</b>	<b>8</b>

## **DICTAMEN SOBRE PROYECTO DE MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA FISCAL REGULADORA DEL IMPUESTO SOBRE EL INCREMENTO DE VALOR DE LOS TERRENOS DE NATURALEZA URBANA**

El Consejo Económico y Social de Sevilla (CESS), de conformidad con las competencias atribuidas por su Reglamento en el artículo 5.c), previo análisis y tramitación de la Comisión de Hacienda y Presupuesto, de acuerdo con el artículo 17.1.a), en sus reuniones celebradas los días 27, 29 y 30 de diciembre de 2021, 3 y 10 de enero de 2022, y con la aprobación del Pleno, al amparo del artículo 13.2.a), emite en su sesión extraordinaria del día 13 de enero de 2022, el siguiente

### ***Dictamen***

#### **I. ANTECEDENTES**

Con fecha 22 de diciembre de 2022 tiene entrada en el Consejo Económico y Social escrito procedente de la Agencia Tributaria de Sevilla del Excmo. Ayuntamiento de Sevilla, solicitando a los efectos previstos en el artículo 5.c) del Reglamento del CESS, la emisión por parte del Consejo de un dictamen sobre el proyecto de modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, al objeto de su posterior remisión previa a su aprobación inicial por el Excmo. Ayuntamiento en Pleno.

Junto a la anterior petición, se remite al CESS por la Agencia Tributaria de Sevilla el expediente instruido para la modificación de la citada ordenanza.

La Comisión de Hacienda y Presupuesto, cuyos miembros fueron por el Grupo Primero, D. Diego Carlos García Cebrián, D<sup>a</sup>. María Iglesias Domínguez, D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Angeles López Delgado, D. Jorge Carlos Lebrón Sereno; por el Grupo Segundo, D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> Eugenia Millán Zamorano; y por el Grupo Tercero, D<sup>a</sup>. Rocío Algeciras Cabello, D. Miguel Ángel Rivas Estepa y D<sup>a</sup>. Rosario Asián Chaves, contando con la participación de la Presidenta del CESS, D<sup>a</sup>. Milagro Martín López, se reunió los días 27, 29 y 30 de diciembre y 3 y 10 de enero de 2022, con el fin de elaborar la correspondiente Propuesta de Dictamen. Asistieron como invitados D. Jesús Nieto González, D. Federico Noriega González, D. Francisco José Corpas Rojo, D. Manuel Jiménez Algora, D. Manuel Luís Garfia Brito, D. José María Algora Jiménez y D. José Carlos Miranda Terceño.

## **II. CONTENIDO**

La Sentencia del Tribunal Constitucional 59/2017, de fecha 11 de mayo de 2017, relativa al Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, declaró inconstitucionales y nulos los artículos 107.1, 107.2.a) y 110.4, del texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, pero únicamente en la medida en que someten a tributación situaciones de inexistencia de incrementos de valor.

Posteriormente, el Alto Tribunal, en su Sentencia 126/2019, de fecha 31 de octubre de 2019, declaró también inconstitucional el artículo 107.4 del citado texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, respecto de los casos en los que la cuota a satisfacer sea superior al incremento patrimonial realmente obtenido por el contribuyente.

Y, finalmente, la reciente Sentencia 182/2021, de fecha 26 de octubre de 2021, ha venido a declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los artículos 107.1, segundo párrafo, 107.2.a) y 107.4 del mencionado texto refundido, dejando un vacío normativo sobre la determinación de la base imponible que impide la liquidación, comprobación, recaudación y revisión de este tributo local y, por tanto, su exigibilidad.

El Tribunal Constitucional ha señalado en el fundamento jurídico 5 de esta sentencia que *«el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica, y, por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulnera el principio de capacidad económica como criterio de imposición (artículo 31.1 CE)»*.

A efectos de dar respuesta al mandato del Alto Tribunal, de llevar a cabo las modificaciones o adaptaciones pertinentes en el régimen legal del impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana, como consecuencia de la última de las sentencias referidas, e integrar la doctrina contenida en las otras dos sentencias constitucionales anteriores, consiguiendo, así, la unidad en la normativa del impuesto y cumpliendo con el principio de capacidad económica, se ha dictado por parte del Gobierno de la Nación, el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre *«por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, a la reciente jurisprudencia del Tribunal Constitucional respecto del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana. »*

Dicho Real Decreto Ley, fue publicado en el B.O.E. nº 268, de 9 de noviembre de 2021, entrando en vigor, por tanto, el 10 de noviembre. En cumplimiento de su

*Disposición Transitoria Única. Adaptación de las Ordenanzas Fiscales. «Los ayuntamientos que tengan establecido el Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana deberán modificar, en el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de este real decreto-ley, sus respectivas ordenanzas fiscales para adecuarlas a lo dispuesto en el mismo.»*

Es por ello, que a fin de dar cumplimiento al mandato legal anteriormente referido, por parte de este Ayuntamiento de Sevilla y, más concretamente, por la Agencia Tributaria de Sevilla, se ha instruido el Expediente 44/2021 de Modificación de la Ordenanza Fiscal reguladora del Impuesto sobre el incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana en los siguientes términos explicativos:

- Se elimina la Exposición de Motivos de la Ordenanza Fiscal reguladora del impuesto, que sirvió de base para los cambios operados en la misma, con efectividad desde el 1 de enero de 2016.
- En el Artículo 4, se introduce en el apartado 3, un nuevo supuesto de no sujeción para los casos en que se constate, a instancia del interesado, que no se ha producido un incremento de valor, con el fin de dar cumplimiento al mandato del Tribunal Constitucional contenido en su Sentencia 59/2017, de no someter a tributación las situaciones de inexistencia de incremento de valor de los terrenos.
- En el Artículo 6.2, relativo a las Exenciones Objetivas, y en concreto, a la exención de este impuesto por el incremento de valor que se manifieste por las transmisiones de bienes que se encuentren dentro del perímetro delimitado como Conjunto Histórico-Artístico, o hayan sido declarados individualmente de interés cultural, según lo establecido en la Ley 16/1985, de 25 de junio, del Patrimonio Histórico Español, cuando sus propietarios o titulares de derechos reales acrediten que han realizado a su cargo obras de conservación, mejora o rehabilitación en dichos inmuebles, añadiéndose, el cumplimiento del requisito de que el inmueble tenga asignado en el planeamiento vigente el nivel de protección A o B (protección de edificios singulares), y que las obras realizadas hayan tenido por objeto la conservación o puesta en valor de los elementos protegidos, dado que los inmuebles de protección singular de niveles A y B, son los únicos para los que está justificada su equiparación a los Bienes Inmuebles de Características Especiales, así como que las obras tengan por objeto preservar o mantener los elementos protegidos, dada la naturaleza o el alcance objetivo de la propia exención.
- En el Artículo 8, sobre la Base Imponible se realizan las siguientes modificaciones:

- En su apartado primero, se sustituye la referencia al periodo máximo de 20 años por la remisión al Artículo 11 de la Ordenanza, como artículo más específico del periodo de generación del incremento de valor.
- Al contemplarse dos nuevos métodos para el cálculo de la cuota tributaria, elegibles por el propio contribuyente a fin de optar por el que considere más beneficioso, en su apartado segundo y tercero se establecen las normas para:
  - La Estimación Objetiva, donde la base imponible se determinará multiplicando el valor del terreno en el momento del devengo, calculado conforme a las normas del Artículo 9 (transmisiones de terrenos) o el Artículo 10 (constitución o transmisión de los derechos reales de disfrute limitativos del dominio) por unos nuevos coeficientes que correspondan en función del número de años completos transcurridos en el periodo de generación del incremento, e incluso un coeficiente para las plusvalías generadas por un periodo inferior a un año, es decir, las que se producen cuando entre la fecha de adquisición y transmisión ha transcurrido menos de un año y que por tanto pueden tener un carácter más especulativo.
  - O la Estimación Indirecta, por la que el sujeto pasivo podrá optar por tomar como base imponible el incremento de valor calculado conforme al procedimiento dispuesto en el Artículo 4.3, cuando éste sea inferior a la base imponible calculada por el procedimiento de estimación objetiva definido en el apartado anterior.
- En el Artículo 11, relativo al Periodo de generación del incremento de valor, al ser ahora objeto de gravamen las transmisiones de valor por periodo inferior al año, se sustituye la referencia al número de años completos transcurridos por la más genérica del tiempo transcurrido; así como se incluye el rango de meses y años completos, si el método de cálculo de la base imponible es el de estimación objetiva al que resulta aplicable la tabla de coeficientes del artículo 8.2.
- En el Artículo 14.3, se sustituye la palabra autoliquidación por la de declaración-liquidación, por coherencia con la tramitación de las declaraciones-liquidaciones tributarias, marcadas en los dos párrafos anteriores.
- Finalmente, en el Artículo 14 se añaden dos nuevos apartados:
  - Apartado 7.: Referido a la documentación que se debe aportar ante el nuevo supuesto de no sujeción por inexistencia de incremento de valor y

ante el nuevo sistema de estimación directa del cálculo de la base imponible del impuesto.

- Apartado 8.: Concerniente a la potestad de la Agencia Tributaria de Sevilla de efectuar las correspondientes comprobaciones de las autoliquidaciones presentadas, como consecuencia de la introducción del supuesto de no sujeción para los casos de inexistencia de incremento de valor y de las nuevas reglas de tributación de la plusvalía.

### **III. VALORACIONES**

La jurisprudencia creada por el Tribunal Supremo y las Sentencias de Tribunal Constitucional, mencionadas en el punto anterior, llegaban a la conclusión de que el mantenimiento del actual sistema objetivo y obligatorio de determinación de la base imponible, por ser ajeno a la realidad del mercado inmobiliario y de la crisis económica, y por tanto, al margen de la capacidad económica gravada por el impuesto y demostrada por el contribuyente, vulneraba el principio de capacidad económica como criterio de imposición recogido en nuestra Constitución en el Artículo 31.1.

En cumplimiento de la Disposición transitoria Única del Real Decreto 26/2021 el Ayuntamiento de Sevilla ha iniciado la modificación de su Ordenanza reguladora del citado impuesto, para lo que dispone de plazo hasta el 10 de mayo de 2022. Para ello ha transcrito literalmente los artículos modificados y ha incluido algún que otro cambio pendiente.

Este CESS ha preguntado al Ayuntamiento, una vez recibido el borrador de la Ordenanza fiscal reguladora del Impuesto sobre el incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana, sobre dos cuestiones, al que agradecemos nos haya atendido dentro del plazo adecuado. Así, en primer lugar sobre la posibilidad de que los ayuntamientos puedan establecer en la ordenanza fiscal un coeficiente reductor sobre el valor señalado que pondere su grado de actualización con el máximo de un 15%, como establece el texto modificado por el real Decreto 26/2021 del Artículo 107. 2. a) de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, y que el Consistorio no ha incluido en la modificación que nos plantea. Éste ha respondido que cabe señalar que dicha posibilidad está pensada para los casos en que se hayan realizado ponencias de valores catastrales recientes que puedan estar próximas al valor de mercado y, por tanto, los inmuebles resulten sobrevalorados en la aplicación del Impuesto, indicándonos que no es este el caso que nos encontramos en Sevilla, puesto que los vigentes valores catastrales entraron en vigor en 2001, por lo que no ha sido aplicado en la Ordenanza que nos presenta.

En segundo lugar este Consejo ha consultado al Ayuntamiento sobre el porcentaje que representaría la nueva regulación del impuesto respecto a los ingresos propios de la Corporación, a lo que nos ha respondido que “resulta imposible realizarla de

manera rigurosa en estos momentos”. Aunque entendemos la dificultad para realizar dicho cálculo, al CESS nos preocupa que el Ayuntamiento no haya efectuado las previsiones de ingresos en relación a la recaudación prevista con la Ordenanza nueva del impuesto que nos presenta, más aún cuando han sido incluidos en los Presupuestos de la ciudad aprobados para el 2022.

### **Eliminación de la Exposición de motivos**

La Ordenanza que se nos presenta carece de Exposición de Motivos, como sí tenía la que deroga, este Consejo entiende que sería bueno incluir una que justifique su naturaleza y sobre todo la esencia de esta última reforma que tanto ha dado que hacer a la jurisprudencia española y que han hecho necesarias tres sentencias del Tribunal Constitucional y otras de Tribunal Supremo, para modificar el citado impuesto de incremento de valor de los terrenos de naturaleza urbana.

Creemos que la inclusión de esa Exposición ayudaría a entender el ánimo e intención del legislador, la motivación de la norma y cómo debemos aplicar lo regulado en la misma, esto es, serviría para efectuar una interpretación finalista.

### **Modificaciones al articulado**

En la modificación que se realiza del **artículo 4**, introduciéndole un nuevo apartado 3, se pone de manifiesto lo establecido en las sentencias del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo y en la nueva regulación del impuesto dada por el Real Decreto Ley 26/2021, de 8 de noviembre, por el que se adapta el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

Desde el CESS partimos del principio de que se debe contribuir al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con la capacidad económica, como opera respecto de todos los impuestos y se lesiona si quienes tienen una menor capacidad económica soportan una mayor carga tributaria que los que tienen una capacidad superior. De ahí que el Tribunal Constitucional se planteara la duda de la constitucionalidad sobre si la relación existente entre la cuota tributaria resultante y el efectivo incremento de valor experimentado puede suponer una carga fiscal excesiva hasta

el punto de poder incurrir en la prohibición de confiscatoriedad que ha de operar como límite del gravamen.

La aplicación de los preceptos legales declarados nulos por el Constitucional, al establecer únicamente un sistema objetivo de cálculo de la base imponible del Impuesto sobre el Incremento de Valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana que no tiene en cuenta la capacidad económica del contribuyente, podía suponer en algunos casos una “carga fiscal excesiva” o “exagerada” en los supuestos en los que el importe de la cuota tributaria resultante, no respondiera a una plusvalía efectivamente obtenida con la transmisión del terreno urbano.

Existía la ficción legal de la existencia inexorable de un incremento de valor (y, por tanto, de gravamen) con toda transmisión de suelo urbano, determinando que dicha transmisión es condición necesaria pero no suficiente para el nacimiento de la obligación tributaria en un impuesto cuyo objeto es el incremento de valor, que en los últimos años no se estaba produciendo en muchos casos de transmisión del inmueble. Y ello porque la presunción de que el suelo urbano se revaloriza anualmente (y aumenta en función de los años de tenencia) era únicamente la ratio legis de la regla de valoración ahora enjuiciada y no la regla de valoración en sí; presunción vulgar, que no jurídica, que venía respaldada por la realidad económica del tiempo en que se promulgó este sistema objetivo de medición, pero que distaba mucho de la situación de los últimos años.

Por lo tanto compartimos desde este Consejo, en primer lugar, que quienes se sometan a tributación deban ser únicamente los que experimenten un incremento de valor del suelo urbano objeto de transmisión, al requerir transmisión del suelo urbano más materialización del incremento de valor para el nacimiento de la obligación tributaria; esto es, incremento real, y no potencial o presunto, para la realización del hecho imponible. Y, en segundo lugar, que quienes experimenten ese incremento se sometan a tributación, en principio, en función de la cuantía real del mismo, conectándose así debidamente el hecho imponible y la base imponible, dado que esta última no es más que la cuantificación del aspecto material del elemento objetivo del primero.

La modificación que se realiza en el **artículo 6.2 de la Ordenanza** no deviene del RD 26/2021 sino que se ha utilizado para adaptar las excepciones los inmuebles que estén dentro del conjunto Histórico-Artístico a los niveles de protección en el

planeamiento vigente en el Ayuntamiento de Sevilla , lo que merece una valoración positiva por parte de este CESS.

En la modificación que se realiza en el **artículo 8** en la línea del artículo 107 de la LRHL por el RD 26/2021, el Ayuntamiento de Sevilla ha adoptado los coeficientes que fijan como máximos en el citado artículo, sin que se hayan moldeado ni adaptado a las circunstancias de la ciudad. Cabe decir en este caso, como contrapartida que, Sevilla tiene el tipo impositivo más bajo entre las cinco grandes ciudades españolas similares.

Por otro lado, en este artículo 8 es donde se recoge la gran novedad de la reforma y la justificación de la misma, ya que convierte al sistema objetivo de determinación de la base imponible del impuesto en optativo, combinándolo con una nueva estimación directa, que adecue la base imponible del impuesto a la capacidad económica efectiva del contribuyente, permitiendo su contribución al sostenimiento de los gastos públicos de acuerdo con aquella.

Introduce también como novedad que se van a poder gravar las plusvalías generadas en menos de un año (que antes no computaban), realizando el computo por meses completos prorrateando los coeficientes, algo que unido a la mayor gravosidad de los importes declarados en transmisiones en los que haya transcurrido menos de cinco años de la anterior, puede servir para limitar las prácticas especulativas que inflan los precios del mercado inmobiliario. No obstante, sería conveniente introducir modulaciones a la baja en las transmisiones que se producen en estos periodos de menos de cinco años si al menos una de ellas es mortis causa, así como otras que pudieran tener cabida de acuerdo con la capacidad económica del contribuyente.

En relación con los nuevos sistemas optativos de estimación que se recogen en este artículo, creemos desde este Consejo que sería conveniente que el Ayuntamiento instalara en la página web de su Agencia Tributaria un simulador en el que la ciudadanía, de forma pedagógica, pudiera entender y probar ambas estimaciones para optar por la que le sea más beneficiosa.

En la modificación que se realiza del **artículo 11** en los apartados 1 y 4, se adapta a la posibilidad de gravamen por periodos inferiores al año, de ahí que en el párrafo 1º cambien la terminología por “tiempo transcurrido” en sustitución de “número de

años completos”, por lo que no es más que una adaptación a la modificación, que no necesita de más comentarios.

La modificación que se realiza en el **artículo 14.3** se sustituye la palabra autoliquidación por la de “declaración-liquidación”, pero sin embargo en otros apartados del artículo como el 4, se sigue hablando de “autoliquidación”. Este CESS propone que se utilice la misma terminología en todo el artículo para evitar confusiones, optando preferiblemente por la de autoliquidación, o se justifique la modificación que se propone.

Por otro lado se incluyen dos nuevos apartados en el **artículo 14, el 7 y el 8**. El primero tiene como objeto enumerar la documentación que tiene que aportar el contribuyente en los casos de no sujeción por inexistencia de incremento de valor, algo que resulta repetitivo de lo ya enumerado en los apartados anteriores, ya que la documentación a aportar sería la misma que en los casos de sujeción si existiera el incremento de valor. Y el nuevo apartado 8 recoge la potestad de la Agencia tributaria de Sevilla de efectuar las correspondientes comprobaciones de dichos supuestos de no sujeción, algo que por su obviedad, y para todos los supuestos regulados en esta y en el resto de ordenanzas fiscales, no podría ser de otra manera.

## **CONCLUSIONES**

En primer lugar y como es habitual en los dictámenes de este CESS sobre las Ordenanzas fiscales, insistimos sobre la necesidad de que las bonificaciones estén incluidas en cada ordenanza concreta del tipo impositivo y no en una específica, ya que dificulta al contribuyente su conocimiento. Por ello creemos que sería conveniente incluir las existentes en esta Ordenanza sobre Impuesto sobre el incremento de valor de los Terrenos de Naturaleza Urbana.

En segundo lugar, creemos oportuno que el Ayuntamiento, tras la aprobación de la Ordenanza inicie campañas informativas a la ciudadanía sobre la nueva regulación del impuesto, los nuevos métodos de estimación, así como de la puesta en marcha –como hemos propuesto– de un simulador en la web de la agencia tributaria municipal que facilite las declaraciones-liquidaciones a los sujetos pasivos del impuesto.

*Aprobado en la Sesión extraordinaria  
del Pleno de 13 de enero de 2022*

EL SECRETARIO DEL C.E.S. DE SEVILLA

Fdo.: Jorge Antonio Ramón Montoro

Vº Bº

LA PRESIDENTA DEL C.E.S. DE SEVILLA

Fdo.: M<sup>a</sup> Milagro Martín López



**E-mail:** [cess@sevilla.org](mailto:cess@sevilla.org)